Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 312/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	943/2023
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública
Artículos	24 LTPA; 24 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 11 de diciembre de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 2 de noviembre de 2023 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Nº. de solicitud: SOL-[nnnnn]-PID@ - Número de expediente: EXP-[nnnnn]-PID@*
>
> *Información solicitada: - Facilite la identidad del empleado público responsable de la tramitación de la solicitud registrada el 21.9.2023 con el nº [nnnnn] al considerarla desestimada por silencio administrativo y a los efectos previstos en los arts. 20 y 21.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre."*

2. La entidad reclamada contestó la petición el día 9 de diciembre de 2023, en los siguiente términos, en lo que ahora interesa, mediante Resolución de la Delegada Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Huelva de 01 de diciembre de 2023:

> *"RESUELVE conceder acceso a la información solicitada, en los siguientes términos:*
>
> *De acuerdo con lo anterior, se formulan las siguientes consideraciones jurídicas.*
>
> *PRIMERA. Respecto a lo solicitado, en aplicación del artículo 3.1 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, debe comenzarse diciendo que en la asignación de la responsabilidad en materia de derecho de acceso no existe hecho diferencial que pueda vincularse o asociarse con los peculiares*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

contenidos propios de la resolución afectada, resultando así que la respuesta dada ya al solicitante en el PID@ [nnnnn] estuvo tramitada también por el mismo órgano responsable del actual PID@ [nnnnn]. El PID@ [nnnnn] fue notificado y acusado recibo por parte del solicitante.

SEGUNDA. Que el cauce procedimental para solicitar la identidad de los funcionarios responsables de la tramitación de los expedientes de transparencia no es la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. En efecto, si nos atenemos a lo que dispone su artículo 2, la información pública a la que todo ciudadano tiene derecho en materia de transparencia, está referida a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en su título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, pero en ningún caso podría quedar subsumida en dicho artículo la petición del reclamante.

Dicha pretensión tendría que encauzarse a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 53.1.b) y concordantes, de forma que este asunto quedaría fuera de cualquier consideración jurídica por parte de este centro directivo al no formar parte del objeto del presente procedimiento, dado que este es un procedimiento administrativo especial, que posee un régimen sancionador propio (Título VI de la Ley 1/2014, de 24 de junio).

TERCERA. Al margen del aspecto puramente formal, otro motivo que impide atender la pretensión del reclamante de individualizar la responsabilidad de la tramitación procedimental resulta de la aplicación de los principios generales de organización y funcionamiento de las administraciones públicas, como es el caso del principio de jerarquía. En el caso concreto de un procedimiento de transparencia, como el que nos ocupa, quedan vinculados durante su instrucción y resolución varios centros directivos y unidades administrativas, luego no es posible residenciar la responsabilidad de su tramitación en un solo empleado público.

Tampoco constituye la presente solicitud el marco procedimental adecuado para la depuración de responsabilidades por infracción del plazo de resolución, tal como solicita el interesado, por las mismas razones formales expuestas en relación con el asunto de la identificación de la persona titular del órgano responsable de la tramitación procedimental y el régimen jurídico especial establecido en la normativa sobre Transparencia Pública. Aún así, se considera que se ha resuelto en un plazo razonable cada una de las peticiones de información solicitadas por el [apellido] sin que se haya incurrido en infracción alguna de las enumeradas en el Título VI de la citada Ley 1/2014, de 24 de junio.

En concreto, el [apellido] ha presentado peticiones complejas que, a veces, suponen esfuerzos de reelaboración en la correspondiente respuesta, la realización de trámites de audiencia a terceros y la tramitación de pronunciamientos a la Administraciones Locales generadoras de la información solicitada.

En coherencia con lo que antecede, se estima por esta Delegación territorial, órgano competente en la materia para la tramitación y la resolución de la solicitud, que se da respuesta a lo que conforme a la normativa en materia de Transparencia pública resulta procedente facilitar al solicitante [apellido] (…)"

Tercero. Sobre la Reclamación Presentada.

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

”La Delegación Territorial en Huelva de la Consejería reclamada deniega el acceso a la identificación del empleado público responsable de la tramitación extemporánea de la solicitud presentada a los fines previstos en los arts. 20 y 21.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y parece desconocer la doctrina consolidada en las Resoluciones de este Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía nº 269/2023, de 2 de mayo; nº 599/2023, de 20 de septiembre; nº 604/2023, de 20 de septiembre; y nº 712/2023, de 2 de noviembre.”

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 22 de diciembre de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de la misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 10 de enero de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo. Entre la documentación remitida, se incluye un informe con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

“(…) Segundo.- Como contestación a la reclamación interpuesta se manifiesta que, recepcionada la resolución reclamada como se desprende con claridad por los argumentos del reclamante, este parece confundir las dos vías por las que la ciudadanía puede acceder a la información pública: a) la publicidad activa, y b) el derecho de acceso, considerando, además, que al margen de la ordenación general contenida en la Ley 1/2014, existen múltiples regímenes específicos de acceso a las informaciones públicas en los que la relación entre estos regímenes especiales y el régimen general se resuelve con arreglo al criterio siguiente: se regirán por su normativa específica, y por las leyes generales sobre transparencia con carácter supletorio aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (Disposición adicional 1ª LTBG y disposición adicional 4ª LTPA).

Así, resulta completamente cierto (como expone el reclamante), que esta administración, dentro de sus obligaciones de publicidad activa, (esto es, de hacer pública por propia iniciativa la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actividad pública), se incluye la relacionada con la información institucional y organizativa como la correspondiente a organigrama, funciones y sedes (artículos 10.1 a), b), c) y d) LTPA). Pero esta obligación es cumplidamente realizada por esta administración mediante su Portal de Transparencia: juntadeandalucia.es > Transparencia > Información institucional y organizativa > organigrama > accede al organigrama de la Junta de Andalucía, para que mediante la selección de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública tenga acceso a la identificación, con nombres y apellidos, de la persona responsable de cada una de las distintas unidades centrales o periféricas de dicho organismo.

Aspecto distinto es el del derecho de acceso al que, aparentemente, parece aludir el reclamante aunque confundiéndolo con el de publicidad activa ya expresado. Ya se ha argumentado anteriormente que en este caso existen ordenaciones especiales del derecho de acceso a la información como los supuestos de acceso al expediente administrativo por los interesados y que, como ya se fundamentó en la resolución recurrida, tienen un cauce procedimental concreto. Este cauce para solicitar la identidad de los funcionarios responsables de la tramitación de los expedientes de transparencia no es la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

En efecto, si nos atenemos a lo que dispone su artículo 2, la información pública a la que todo ciudadano tiene derecho en materia de transparencia está referida a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

entidades incluidas en su título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, pero en ningún caso quedaría subsumida en dicho artículo la petición del reclamante. Dicha pretensión tendría que encauzarse a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 53.1.b) y concordantes, de forma que este asunto quedaría fuera de cualquier consideración jurídica por parte de este centro directivo al no formar parte del objeto del presente procedimiento, dado que este es un procedimiento administrativo especial, que posee un régimen sancionador propio (Título VI de la Ley 1/2014, de 24 de junio).

Muestra evidente de que se trata de dos regímenes distintos es que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo (Disposición adicional 1ª LTBG y disposición adicional 4ª LTPA), pero la aplicación de este régimen especial requiere dos condiciones que no se aplican en el presente:

Una condición subjetiva: sólo pueden hacer uso de este régimen las personas que tengan la condición de interesados en un concreto procedimiento administrativo mientras que, a diferencia del régimen aplicable en el derecho de acceso regulado en la LTPA, en este ni siquiera se requiere poseer tal condición de interesado.

Una condición temporal: el procedimiento ha de estar en curso, no terminado. Condición que tampoco se requiere en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Tercero.- Pero incluso al margen del aspecto puramente formal, otro motivo que impide atender la pretensión del reclamante de individualizar la responsabilidad de la tramitación procedimental resulta de la aplicación de los principios generales de organización y funcionamiento de las administraciones públicas, como es el caso del principio de jerarquía. En el caso concreto de un procedimiento de transparencia, como el que nos ocupa, quedan vinculados durante su instrucción y resolución varios centros directivos y unidades administrativas, luego no es posible residenciar la responsabilidad de su tramitación en un solo empleado público.

Tampoco constituía la solicitud del interesado el marco procedimental adecuado para la depuración de responsabilidades por infracción del plazo de resolución, tal como solicitaba, por las mismas razones formales expuestas en relación con el asunto de la identificación de la persona titular del órgano responsable de la tramitación procedimental y el régimen jurídico especial establecido en la normativa sobre Transparencia Pública. Aún así, se considera que se ha resuelto en un plazo razonable cada una de las peticiones de información solicitadas por el Sr. Romero Solís, sin que se haya incurrido en infracción alguna de las enumeradas en el Título VI de la citada Ley 1/2014, de 24 de junio. En concreto, el [apellidos] ha presentado peticiones complejas que, a veces, suponen esfuerzos de reelaboración en la correspondiente respuesta.

En coherencia con lo que antecede, se estima por esta Delegación territorial, órgano competente en la materia para la tramitación y la resolución de lo que fue solicitado por el interesado, que se dio respuesta a lo que conforme a la normativa en materia de Transparencia pública resultaba procedente facilitar al [apellidos].

En consecuencia, éste órgano no tiene más que informar, ratificándose en la resolución dictada y quedando a disposición de ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía para cuanto requiera en relación al asunto de referencia.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. El 7 de marzo de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 7 de marzo de 2024

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 9 de diciembre de 2023 y la reclamación fue presentada el 11 de diciembre de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. La presente reclamación trae causa de una solicitud con la que el interesado pretende conocer:

> *" … identidad del empleado público responsable de la tramitación de la solicitud registrada el 21.9.2023 con el nº [nnnnn] al considerarla desestimada por silencio administrativo y a los efectos previstos en los arts. 20 y 21.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre".*

La entidad reclamada inadmitió la solicitud con base en varios argumentos que pasamos a analizar. Debemos aclarar en todo caso que la presente reclamación se presente frente a la falta de respuesta de la solicitud de información presentada el 2 de noviembre de 2023, que solicitaba información sobre la tramitación de una anterior solicitud de información (21 de septiembre de 2023), que según afirma la persona reclamante, aún no ha sido respondida.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Debemos aclarar que, a diferencia de lo indicado en la solicitud, en la reclamación la persona solicitante indica que "*La Delegación Territorial en Huelva de la Consejería reclamada deniega el acceso a la identificación del empleado público responsable de la tramitación extemporánea de la solicitud presentada*", lo que no se corresponde con lo solicitado, que se limitó a "*identidad del empleado público responsable de la tramitación* de la solicitud registrada el 21.9.2023". Esta resolución se limita a valorar la respuesta ofrecida a la petición inicial, considerando que se trata de un error de la persona reclamante la inclusión de "*tramitación extemporánea*" en la redacción de la reclamación, en aras del principio *pro actione*. De otro modo, deberíamos inadmitirla al haber diferencias entre lo solicitado y reclamado.

2. La entidad alega igualmente que la petición de identificación no puede tramitarse acorde a la normativa de transparencia, sino a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que en su artículo 53 regula el derecho de los interesados en el procedimiento administrativo a conocer la identidad de los empleados que los tramitan. Esto es, la entidad considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en la Disposición adicional cuarta, apartado primero.

La Disposición Adicional Cuarta de la LTPA, en su apartado primero, contempla expresamente el supuesto de solicitudes de información sobre procedimientos en curso formuladas por quienes reúnen la condición de interesados: "*La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*".

La norma exige por tanto tres requisitos para su aplicación: que la solicitud la realice una persona que tenga la consideración de interesada en el procedimiento del que se solicita la información; que el procedimiento esté en curso en el momento de presentar la solicitud; y que la información solicitada se contenga en el procedimiento en cuestión.

Y en este supuesto, no podemos considerar que el procedimiento estuviera en curso en el momento de presentar la solicitud de información, lo que ocurrió el día 2 de noviembre de 2023. Y es que el procedimiento del que se solicita información se inició el día 21 de septiembre de 2023 mediante la presentación de una solicitud de información. El plazo máximo de resolución de una solicitud de información dirigida a la entidad reclamada es de 20 días hábiles, según lo establecido en el artículo 32 LTPA. A su vez, el artículo 20.4 LTAIBG establece que "*Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada*"

La entidad reclamada no ha informado de ningún tipo de suspensión del plazo máximo de resolución del procedimiento iniciado el día 21 de septiembre de 2023. Por tanto, transcurridos los veinte días hábiles estaba concluido por aplicación de lo establecido en el artículo 20.4 LTPA.

A la hora de interpretar que el procedimiento no estaba en curso a los efectos de la Disposición adicional primera LTAIBG, dado que la petición se había desestimado por silencio administrativo, debemos tener en cuenta los argumentos utilizados en la Resolución 518/2022 sobre la interpretación de esta Disposición Adicional:

> *"Debemos partir de que la regulación de la citada Disposición adicional contiene una excepción a la aplicación del régimen general de acceso a la información, contenido en el resto de la normativa de transparencia. Tal y como indicábamos en la Resolución 796/2021:*
>
> *"En este sentido, la LTBG reguló un procedimiento general de acceso a la información, cuya aplicación únicamente se exceptúa en los supuestos previstos en la propia normativa de transpa-*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

rencia (Disposición adicional primera LTBG y Disposición adicional cuarta LTPA). Esta previsión, unida a los principios y derechos reconocidos en los artículos 6 y 7 LTPA, conducen a considerar que una petición de información pública debe tramitarse acorde a la normativa de transparencia salvo que se acredite la existencia de un régimen específico que regule el acceso a dicha información, como podría ser el contenido en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, o en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente".

Así lo ha declarado expresamente el Tribunal Supremo en su Sentencia 311/2022, de 10 de marzo, afirmado expresamente que "La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como norma básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas".

Este carácter general y transversal conlleva, entre otros aspectos, la necesaria interpretación restrictiva de las normas que limiten la aplicación del régimen jurídico previsto en la normativa de transparencia, ya que en caso contrario supondría su falta de aplicación práctica. En este sentido, el Criterio Interpretativo 8/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que analiza la aplicación de la Disposición adicional primera LTAIBG -de idéntica redacción a la Disposición adicional cuarta LTPA-, concluye respecto a su párrafo segundo que "No cabe interpretar extensivamente la aplicación de esta disposición en base a la existencia de legislaciones sectoriales". La interpretación jurisprudencial de este segundo apartado ha seguido esta línea restrictiva, exigiéndose una norma con rango legal (Sentencia del Tribunal Supremo 748/2020, de 11 de junio) o ampliando la supletoriedad de la normativa de transparencia en los casos de regulaciones parciales de regímenes específicos de acceso (Sentencia del Tribunal Supremo 311/2022, de 10 de marzo). La citada Sentencia 748/2020 indica expresamente que:

"La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica trasversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. De ahí que la exposición de motivos de dicha norma disponga que «La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos».

Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y especifico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre («Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»)."

Esta interpretación restrictiva es coherente con la interpretación de las causas de inadmisión y límites al acceso, que ya cuenta con una consolidada jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo 1447/2017, de 16 de octubre, por todas), que indica como doctrina:

"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información"

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Una interpretación sistemática y coherente del ordenamiento jurídico exige que la lectura del apartado primero de la Disposición adicional cuarta también deba ser restrictiva, en aras de evitar la falta de aplicación real del llamado a ser el régimen general de acceso a la información. (...)".

Esta interpretación restrictiva conduce a considerar que el procedimiento concluye, a los efectos de la aplicación de la Disposición adicional primera LTAIBG y Disposición Adicional cuarta LTPA, cuando transcurre el plazo máximo de resolución establecido por la normativa que resulte de aplicación sin haber tenido respuesta expresa. Con una interpretación contraria, deberíamos considerar que el procedimiento está en curso hasta que la entidad resolviera expresamente, lo que impediría la aplicación de la normativa de transparencia durante todo ese período. Esta interpretación podría conculcar el principio de transparencia -entre otros- previsto en el artículo 6 a) LTPA o el derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 7 b) LTPA.

Esta interpretación es coherente con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/2016, de 4 de octubre, en la que afirma:

*"A lo anterior, debemos añadir que la norma se inserta en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, cuyo objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad (art. 1 de dicha ley). En tal sentido, el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública en la ley estatal evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos [art. 105 b) CE] —como destaca su exposición de motivos—, al incrementar la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, configurando ampliamente el derecho de acceso del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitu*d" (Fundamento Jurídico Quinto).

Interpretación aplicada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 1422/2022, de 5 de abril, en la que afirma que:

"En este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el articulo 105 b) de la Constitución, como del propio procedimiento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio".

En cualquier caso, debemos aclarar que la entidad sigue estando obligada a resolver expresamente la petición realizada el día 11 de septiembre de 2019, ya que tal y como establece el artículo 21.1 LPAC

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*". Y más concretamente, el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de diciembre, antes citado, establece la misma obligación para las peticiones: "*1. Una vez admitida a trámite una petición, la autoridad u órgano competente vendrán obligados a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación".*

3. Tampoco podemos acoger los argumentos relacionados con el régimen sancionador que pudiera resultar de aplicación o la exigencia de responsabilidades. La persona reclamante no está exigiendo responsabilidades disciplinarias o sancionadoras con su solicitud, sino que ha pedido información "*a los efectos previstos en los arts. 20 y 21.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*", anunciando la finalidad de su petición. Cuestión distinta será la eventual exigencia de responsabilidad que deberá tramitarse por el órgano que resulte competente y bajo las normas que resulten de aplicación, sin que este organismo de control pueda valorar su tramitación más allá de las competencias atribuidas en el artículo 48 LTPA.

4. Entrando ya en el fondo de la cuestión, lo cierto es que la entidad sí ofreció cierta información sobre la petición, al indicar en la resolución que "(…) *En el caso concreto de un procedimiento de transparencia, como el que nos ocupa, quedan vinculados durante su instrucción y resolución varios centros directivos y unidades administrativas; por ello, no es posible residenciar la responsabilidad de su tramitación en un solo empleado público".* Sin poder entrar a valorar esta afirmación, lo cierto es que la entidad está reconociendo implícitamente que pueden existir varios responsables en la tramitación de la solicitud de información, lo que tampoco impediría que se hubiera dado una respuesta con este contenido. Esto es, la entidad reconoce la existencia de varios responsables, pero no ha facilitado la identidad de estos o información para su identificación. No podemos entender que la remisión genérica a la estructura organizativa de la entidad responda a esta petición, ya que no se ha informado de la unidad o unidades que hayan participado en la tramitación. La entidad deberá por tanto facilitar la identidad de la o las personas que a su juicio fueron *" … responsable de la tramitación de la solicitud registrada el 21.9.2023 con el nº [nnnnn]".*

Debemos aclarar que la información a facilitar contendrá datos personales meramente identificativos relacionados con la organización. Resultaría de aplicación por tanto lo previsto en el artículo 15.2 LTAIBG ("*Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*").

La entidad deberá facilitar la identidad del empleado o los empleados municipales que hayan participado en la tramitación de la citada solicitud. Si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los empleados pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), antes de resolver debe practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG para disponer de una información que permita una valoración más acertada de los intereses en juego y determinar si la prevalencia de esos derechos impide la divulgación. En tal caso, por tanto, el órgano reclamado debe retrotraer el procedimiento en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia.

Y deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *“ “ … identidad del empleado público responsable de la tramitación de la solicitud registrada el 21.9.2023 con el nº [nnnnn] al considerarla desestimada por silencio administrativo y a los efectos previstos en los arts. 20 y 21.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.*

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución. Si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los empleados pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), antes de resolver debe practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo